N° 261

SÉNAT

REUNION DE PLEIN DROIT DU PARLEMENT
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 16 DE LA CONSTITUTION
ET
2e SESSION ORDINAIRE DE 1960-1961

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 juin 1961.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), *sur le projet de loi,* ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *autorisant l'approbation de la* **Convention** *relative à l'***Organisation de Coopération et de Développement économiques,**

Par M. Raymond BRUN,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Jean Bertaud, *président ;* Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, *vice-présidents ;* René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, *secrétaires ;* Louis André, Octave Bajeux, Jean Bardol, Amar Beloucif, Jean Bène, Auguste-François Billiemaz, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Gabriel Burgat, Michel Champleboux, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Etienne Dailly, Léon David, Jean Deguise, Alfred Dehé, Henri Desseigne, Hector Dubois, Baptiste Dufeu, Emile Durieux, René Enjalbert, Jean Errecart, Jacques Gadoin, Jean de Geoffre, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Mohamed Gueroui, Roger du Halgouet, Yves Hamon, René Jager, Eugène Jamain, Michel Kauffmann, Jean Lacaze, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Charles Laurent-Thouverey, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Robert Liot, Henri Longchambon, Jacques Marette, Pierre-René Mathey, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Pierre Patria, Gilbert Paulian, Marc Pauzet, Paul Pelleray, Raymond Pinchard, Jules Pinsard, Michel de Pontbriand, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Eugène Romaine, Laurent Schiaffino, Abel Sempé, Edouard Soldani, Charles Suran, Gabriel Tellier, René Toribio, Camille Vallin, Emile Vanrullen, Jacques Verneuil, Pierre de Villoutreys.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1re législ.) : **1110, 1178, 1190** et **in-8° 255.**

Sénat : 235 et annexe (1960-1961).

30 NF.

SOMMAIRE

Pages.

Introduction 4

I. — **Le rôle de l'O. E. C. E. dans le rétablissement de la prospérité économique de l'Europe occidentale** 6

§ 1. — L'O. E. C. E. et la répartition des crédits Marshall 7

§ 2. — L'O. E. C. E. et l'élaboration de programmes communs de production et d'investissement 8

§ 3. — L'O. E. C. E. et la politique de libération des échanges 9

A. — Les aspects de la politique de l'O. E. C. E. en matière de libération des échanges 9

1° Réduction progressive des contingentements. 9

2° Les difficultés rencontrées par l'O. E. C. E. dans le développement de la politique de libération des échanges 10

3° Les résultats de la politique de libération des échanges 11

1. — Echanges entre pays de l'O. E.C. E. 11

2. — Echanges de l'O. E. C. E. avec les Etats-Unis et le Canada 12

3. — Echanges de l'O. E. C. E. avec le reste du monde 13

B. — Facteurs qui ont influencé le développement de la politique de libération des échanges 13

a) L'aide financière américaine 14

b) L'amélioration progressive des mécanismes de paiements 14

1° L'Union Européenne des Paiements .. 14

2° L'accord monétaire de 1955 15

II. — **L'inadaptation de l'O. E. C. E. aux problèmes économiques actuels et la recherche de solutions nouvelles** 17

§ 1. — Tentatives pour créer une zone de libre échange 18

A. — Le projet britannique de création d'une zone de libre échange 19

B. — Le contre-projet français 20

Pages.

§ 2. — La tentative de création d'une Association économique européenne 21

§ 3. — La création de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques 23

III. — **Analyse de la Convention de Coopération et de Développement économiques** 26

§ 1. — L'O. C. D. E. définie par sa structure et son fonctionnement 26

A. — Structure de l'O. C. D. E. 26

B. — Fonctionnement de l'O. C. D. E. 27

§ 2. — L'O. C. D. E. définie par les missions qui lui sont imparties. 27

A. — La poursuite de l'expansion économique dans le monde occidental 28

B. — La politique d'aide aux pays sous-développés... 29

1. — Contribution actuelle de la France à l'aide aux pays sous-développés 31

2. — Modalités de l'aide de la France aux pays sous-développés 32

Conclusion 34

Mesdames, Messieurs,

Le 14 décembre 1960, les représentants de vingt pays occidentaux ont signé la Convention de Coopération et de Développement économiques. Après l'Assemblée Nationale, qui a approuvé ce texte dans sa séance du 18 mai 1960, le Sénat est appelé, à son tour, à l'examiner et à le ratifier.

Sans prétendre que la création de l'O. C. D. E. révolutionne les relations économiques du monde occidental, on doit reconnaître que la naissance de ce nouvel organisme international, destiné à relayer l'Organisation Européenne de Coopération économique, inaugure une phase nouvelle dans la politique de coopération économique amorcée en 1948 et développée depuis lors entre pays occidentaux. Désormais, les Etats d'Europe occidentale jouissent d'une prospérité qui n'a cessé de croître, alors que les Etats-Unis connaissent des difficultés économiques et monétaires qu'ils ignoraient en avril 1948. Cette modification de la conjoncture et les transformations incessantes du contexte économique, au cours des dix dernières années, justifient donc la transformation de l'O. E. C. E. et expliquent l'originalité de l'O. C. D. E.

*
* *

Désormais, les Etats-Unis et le Canada qui n'étaient qu' « associés » à l'O. E. C. E. sont intégrés à l'O. C. D. E. au même titre que les nations européennes. L'élargissement du cadre géographique de la nouvelle institution, *qui cesse d'être exclusivement européenne,* ne peut que donner une orientation nouvelle à son activité.

Les missions dévolues à l'O. C. D. E. prolongent et actualisent celles qui, jusqu'à ce jour, étaient confiées à l'O. E. C. E. Aux

traditionnels soucis de coopération économique entre pays membres, s'ajoutent des objectifs nouveaux, notamment *la politique d'aide aux Etats en cours de développement.*

Enfin, la signature de la Convention du 14 décembre 1960 scelle l'*union économique du monde Atlantique.* Le renforcement d'une telle union prend d'autant plus d'importance que dans l'actuelle confrontation entre l'Est et l'Ouest la compétition économique tient une place prépondérante.

Aussi convient-il de souligner que la mise en application de la Convention du 14 décembre 1960 ne correspond pas à un constat de faillite de l'O. E. C. E. mais au souci d'adapter la nouvelle institution aux problèmes économiques contemporains ; elle marque le retour à un équilibre économique qui, jusque là, avait fait défaut aux relations entre l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord. Aux termes de la Convention soumise à votre approbation, les vingt pays signataires s'engagent à définir et à appliquer, sur une base égalitaire, une politique économique concertée et à accroître et et mieux répartir leur aide aux pays insuffisamment développés.

Tels sont les objectifs essentiels assignés à l'Organisation de Coopération et de Développement économiques. Leur importance ne peut être pleinement mesurée que si nous les replaçons dans l'évolution de la politique de coopération économique poursuivie depuis la fin du second conflit mondial.

Nous serons ainsi amenés à examiner :

1° Le rôle de l'O. E. C. E. dans le rétablissement de la prospérité économique de l'Europe occidentale ;

2° L'inadaptation de l'O. E. C. E. aux problèmes économiques actuels et la recherche de solutions nouvelles ;

3° L'Organisation de Coopération et de Développement économiques telle qu'elle est définie par la Convention du 14 décembre 1960.

I. — LE ROLE DE L'O. E. C. E. DANS LE RETABLISSEMENT DE LA PROSPERITE ECONOMIQUE DE L'EUROPE OCCIDENTALE

C'est le 16 avril 1948, avec la signature de la Convention européenne de Coopération économique, que naquit l'O. E. C. E. La création de cette institution internationale — groupant à l'époque seize pays — répondait à l'offre d'aide lancée aux Nations européennes, en juin 1947, par le général Marshall, Secrétaire d'Etat américain.

En effet, deux années après la fin des hostilités, le relèvement économique de l'Europe paraissait sérieusement compromis. Avec un équipement industriel détruit ou périmé, un potentiel agricole fortement diminué, des ressources en capital absorbées par les dépenses de guerre, les Nations de l'Europe occidentale s'avouaient incapables de relever leurs ruines et de combler le retard économique pris avant guerre. Le déficit commercial de l'Europe, qui était de 2 milliards de dollars environ en 1938, atteignait 7 milliards en 1947 ; en outre, les recettes provenant des investissements extra-européens, qui, avant guerre, étaient suffisantes pour combler le déficit de la balance des comptes, étaient pratiquement inexistantes. Le sous-équipement condamnait donc l'Europe à maintenir sa production globale à un niveau dérisoire par rapport aux besoins de la reconstruction, à compromettre dangereusement le niveau de vie de ses populations, à combler ses déficits par des importations de matières premières et de denrées alimentaires et, par là-même, à accroître encore davantage le déficit de sa balance commerciale.

Il convient d'ajouter que devant l'immensité de la tâche de reconstruction, les institutions internationales créées lors des conférences de Bretton Woods ou de la Havane n'étaient que d'un faible secours. Les subsides dispensés par la Banque internationale ne permettaient pas de relancer les investissements ; le Fonds monétaire international était impuissant en face de la dévalorisation et les dévaluations monétaires. La crise de l'Europe exigeait des remèdes particuliers, immédiats et efficaces.

C'est par l'aide Marshall que les Etats-Unis allaient, non seulement fournir à l'Europe les devises nécessaires à ses achats, mais également amorcer la reprise du commerce intra-européen.

Véritable charte du renouveau économique de l'Europe, la Convention de Coopération économique reposait, essentiellement, sur le souci de restaurer la prospérité économique de l'Europe, condition de la sauvegarde de ses libertés et du maintien de la paix. Trois objectifs principaux étaient assignés à l'O. E. C. E. :

— coopérer avec le Gouvernement américain dans l'exécution de son programme d'aide économique à l'Europe ;

— élaborer des programmes communs de production et d'investissements ;

— développer la coopération entre les pays membres de l'O. E. C. E., notamment par le renforcement de la libération des échanges.

Signalons qu'aux seize pays signataires de la Convention du 16 avril 1948 devaient se joindre par la suite l'Allemagne et l'Espagne. Le Canada et les Etats-Unis figuraient comme pays associés (3 juin 1950) et la Yougoslavie prenait part aux travaux de l'O. E. C. E. en qualité d'observateur.

§ 1. — **L'O. E. C. E. et la répartition des crédits Marshall.**

Il n'est pas dans notre propos de reprendre en détail l'analyse de la politique de l'O. E. C. E. dans la répartition des crédits Marshall. Signalons, toutefois, que plus de 13 milliards de dollars ont été répartis par l'O. E. C. E. dans le cadre du Plan Marshall, entre 1948 et 1952. Ces sommes ont permis de régler le quart des importations totales des biens et services effectuées par l'ensemble des pays européens. Le but recherché était donc atteint. En finançant les importations européennes, les crédits Marshall ont amorcé le processus de rééquipement économique de l'Europe, ils ont contribué à relancer les échanges commerciaux intra-européens et ont résorbé une part du déficit en dollars de l'Europe.

§ 2. — L'O. E. C. E. et l'élaboration des programmes communs de production et d'investissement.

Limitée à quatre années, l'aide Marshall ne pouvait être salutaire qu'au prix d'un effort des Nations européennes pour reconquérir le plus rapidement possible leur indépendance économique. C'était donc par la reconstitution de son économie que l'Europe pouvait retrouver une place de choix dans le monde. A cet effet, les seize Etats participants furent invités à mettre sur pied des programmes assurant le développement de la production nationale, des échanges et l'utilisation optimum de la main-d'œuvre, sans nuire pour autant à la stabilité de la monnaie. L'O. E. C. E. avait pour mission de coordonner les divers projets nationaux en harmonisant les objectifs de production et en évitant les gaspillages.

Cet objectif fut atteint pour les années 1948-1949. Par contre, l'élaboration du programme à long terme de quatre ans s'avéra beaucoup plus délicate. Alors que l'O. E. C. E. s'efforçait d'envisager les problèmes à l'échelon européen, les particularismes et les soucis purement nationaux rendaient les programmes contradictoires et concurrents, surtout dans le domaine des exportations. Ainsi, la plupart des membres de l'O. E. C. E. escomptaient se suffire en pétrole, tandis que plusieurs pays envisageaient le développement de leurs exportations pétrolières. De même, presque tous les pays européens espéraient devenir exportateurs de produits textiles.

Il serait injuste de parler d'échec. On doit toutefois reconnaître qu'au lieu de réaliser une synthèse des divers programmes nationaux, l'O. E. C. E. dut se contenter de comptabiliser — et non d'harmoniser — les projets de chacun. Les inquiétudes suscitées par l'absence d'homogénéité des programmes nationaux étaient mal fondées : le mouvement d'expansion de l'économie européenne a réussi non seulement à rétablir la prospérité du vieux continent, mais encore à neutraliser partiellement les effets des réflexes trop exclusivement nationaux.

§ 3. — **L'O. E. C. E. et la politique de libération des échanges.**

C'est dans l'application de la politique de libération des échanges que les résultats obtenus ont été les plus remarquables et que le rôle de l'O. E. C. E. a été le plus durable. Dans ce domaine, la mission confiée à l'O. E. C. E. était double :

— favoriser le développement des exportations européennes pour accroître la solvabilité de notre continent et financer ses importations (en 1947, les ventes hors d'Europe suffisaient à peine à financer la moitié des exportations) ;

— épurer les courants commerciaux de toutes les pratiques restrictives et discriminatoires.

A. — Les aspects de la politique de l'O. E. C. E. en matière de libération des échanges

1° *La réduction progressive des contingentements.*

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les restrictions quantitatives, qui pesaient sur le commerce, étaient si générales et si rigoureuses que la question de la diminution des droits de douane était reléguée au second plan. Il convenait de s'attaquer en priorité et selon une méthode progressive, à l'élimination des mesures contingentaires ou discriminatoires.

En réponse à une recommandation du Conseil de l'O. E. C. E. de juillet 1949, les pays membres s'engagèrent, dès le mois de novembre de la même année, à éliminer les restrictions quantitatives sur leurs importations, à concurrence de 50 % de leur commerce intra-européen ; en octobre 1950, le pourcentage minimum de libération fut portée à 60 %. Cette mesure intervenait quelques semaines après l'entrée en vigueur du « Code de la libération », document essentiel dans la politique de libération des échanges, qui déterminait les avantages et les obligations des Etats membres. Tout en laissant à chacun une certaine marge d'appréciation pour prendre les mesures de libération les mieux adaptées à son économie, le

Code stipulait les pourcentages de libération qui devaient être réalisés pour trois grandes catégories de produits : les denrées alimentaires, les matières premières et les produits manufacturés.

En février 1951, le pourcentage de libération fut fixé à 75 %, et à 90 % en janvier 1955. Actuellement, le taux des libérations O. E. C. E. (réf. 1957) est fixé depuis le 1er avril 1961, à 95,54 % contre 93,79 % précédemment : pratiquement, la libération des importations de produits industriels en provenance des pays membres de la future O. C. D. E. est réalisée. Par contre, dans le domaine agricole, des progrès importants restent à opérer ; la lenteur relative du décontingentement agricole, dans le cadre de l'O. E. C. E. explique, en grande partie, le recours à une solution de rechange avec la naissance du Marché Commun.

Les problèmes relatifs à la démobilisation contingentaire étant presque intégralement résolus, on conçoit qu'une organisation nouvelle — l'O. C. D. E. — mieux adaptée aux problèmes économiques actuels, soit créée.

2° *Les difficultés rencontrées par l'O. E. C. E. dans le développement de la politique de libération des échanges*

Si la politique de libération des échanges menée pendant douze années par l'O. E. C. E. se solde par un incontestable succès, il ne faut pas cependant conclure que les progrès réalisés aient suivi une courbe constamment ascendante : des crises nombreuses et soudaines obligèrent les pays membres de l'organisation à revenir provisoirement sur les mesures de libération ou à ralentir le rythme du décontingentement. Ainsi, dès la promulgation du Code de la Libération, deux Etats membres, la Grèce et l'Autriche, considérés comme « débiteurs structurels », furent temporairement exonérés de l'obligation de libérer les échanges. Avec la crise de Corée, les mesures dérogatoires devinrent générales : en 1951 et 1952, certains pays européens — dont l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne — durent déroger aux clauses prévues par le Code de la Libération. Le mouvement de libération des échanges reprit en Allemagne et en Grande-Bretagne en 1953 et en 1954 en France. La reprise du mouvement de libération, dont le pourcentage était supérieur à 80 % au début de 1955 incita le

Conseil de l'O. E. C. E. à fixer en janvier 1955 le pourcentage global de libération des importations privées à 90 %. La France s'efforça de respecter cette obligation : à la fin de 1956, le taux de libération était très voisin de 90 %. Les difficultés financières obligèrent notre pays à revenir sur cette politique et, le 18 juin 1957, à suspendre complètement toutes les mesures libératoires. C'est à la fin de 1958 que la France décida de rétablir les mesures antérieures de libération. Le pourcentage global de libération atteignit alors 90 %.

3° *Les résultats de la politique de libération des échanges sur le commerce international.*

Au cours de la période 1953-1959, la valeur des exportations mondiales n'a cessé de progresser chaque année, sauf en 1958. Pendant la même période, la valeur du commerce de l'Europe occidentale — échanges intrarégionaux ou échanges avec les pays tiers — s'est accrue plus rapidement encore que celle du commerce mondial, dans son ensemble. C'est là l'heureux effet de la politique de libération des échanges menée depuis plus de 10 années par l'O. E. C. E. et depuis une date plus récente par la C. E. E. et l'A. E. L. E. En 1959, le commerce entre pays membres de l'O. E. C. E. a dépassé de 127 % son chiffre de 1950, alors que, pendant la même période, l'augmentation des échanges internationaux était de 86 %.

Essayons d'apprécier les résultats obtenus avec plus de détails en envisageant le développement des échanges commerciaux :

1° Entre les pays membres de l'O. E. C. E. ;

2° Entre les pays membres de l'O. E. C. E. et les Etats-Unis ;

3° Entre les pays membres de l'O. E. C. E. et le reste du monde.

1. — Echanges entre les pays de l'O. E. C. E.

Depuis 1953, la valeur des échanges commerciaux intra-européens n'a cessé de croître : ainsi, évalué en millions de dollars, le volume des exportations se répartit de la façon suivante :

1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
—	—	—	—	—	—	—
12.508	14.007	16.173	17.766	19.420	18.815	20.514

Le redressement des échanges au début de 1959 a coïncidé avec le relèvement considérable de la production européenne. L'activité des échanges a été également stimulée par la diminution des obstacles aux importations : les mesures prises par la C. E. E. en matière de tarifs douaniers et de contingents, le rétablissement de la libération à 90 % pour la France, en décembre 1958, la suppression des contingents pour le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne et la Turquie ont favorisé l'essor des relations commerciales intra-européennes.

C'est en France que les exportations ont progressé de la façon la plus remarquable et elles y ont stimulé considérablement la production.

2. — Les échanges de l'O. E. C. E. avec les Etats-Unis et le Canada.

Depuis la guerre, les échanges des pays membres, tant avec les Etats-Unis qu'avec le Canada, se soldaient normalement par un déficit élevé. A l'égard des Etats-Unis, ce déficit a atteint 2,4 milliards de dollars en 1957 ; il a régressé en 1958 à 0,9 milliards de dollars et a diminué encore sensiblement au cours de l'année 1959.

Importations de l'ensemble des pays membres de l'O. E. C. E. en provenance des Etats-Unis (en millions de dollars) :

1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
—	—	—	—	—	—	—
2.625	3.044	3.732	4.567	5.192	3.982	3.580

Exportations de l'ensemble des pays membres de l'O. E. C. E. vers les Etats-Unis (en millions de dollars) :

1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
—	—	—	—	—	—	—
2.137	1.870	2.210	2.667	2.814	3.122	3.776

Une régression notable des importations a été la première cause de la réduction du déficit commercial de l'Europe à l'égard des Etats-Unis. Par la suite, l'accroissement des exportations européennes a accentué ce mouvement.

La plupart des pays membres de l'O. E. C. E. ont participé à cette amélioration de la position de l'Europe à l'égard de l'Amérique du Nord. Ainsi, parmi les pays dont la balance commerciale

avec cette zone est normalement déficitaire, l'Italie, la France et la Belgique ont eu une balance favorable au second semestre 1959. La baisse des importations européennes en provenance des Etats-Unis a été due principalement à l'affaiblissement de la demande globale de matières premières et de combustibles.

Ainsi, l'accroissement à peu près constant des échanges entre l'Europe et l'Amérique s'accompagne d'un développement de l'équilibre des échanges.

3. — Le développement des échanges de l'O. E. C. E. avec les pays tiers.

L'Europe est le principal client des pays tiers ; seuls le Japon et les pays d'Amérique latine vendent plus aux Etats-Unis qu'à l'Europe. La part de l'Europe dans les échanges des pays tiers dépasse 40 % et celle des Etats-Unis est d'environ 25 %. Depuis 1958, on assiste à une reprise générale des importations européennes en provenance de ces pays. Ce mouvement s'est affirmé en 1959.

Exportations (F. O. B.) vers les pays tiers de 1953 à 1959.
(Cadences annuelles.) (Millions de dollars.)

1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
10.837	11.872	12.823	13.736	15.230	15.366	14.942

Importations des pays membres de l'O. E. C. E. en provenance des pays tiers.

1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
13.199	14.069	15.348	16.415	17.498	16.571	16.700

B. — Facteurs qui ont influencé le développement de la libération des échanges

Parmi les facteurs essentiels qui ont favorisé le développement de la politique de libération des échanges, on doit citer, outre le développement accéléré de la production européenne :

— l'aide financière américaine, dont les effets ont été particulièrement salutaires sur le renouveau économique de l'Europe occidentale ;

— l'amélioration constante des mécanismes de paiement entre les membres de l'O. E. C. E.

a) *L'aide financière américaine.*

Nous ne reviendrons pas sur le rôle de l'O. E. C. E. comme organisme répartiteur des crédits Marshall. A côté des effets généraux entraînés par l'aide américaine, on doit noter que le Plan Marshall a exercé un rôle encore plus décisif sur la reprise des échanges commerciaux par le truchement de « l'aide conditionnlle ». Une fraction des crédits Marshall (1,4 milliard de dollars) était accordée à certains pays avec charge de consentir à leurs débiteurs européens un montant équivalent de « droits de tirage ». Ces facilités ont permis à certains pays de développer leurs importations : en compensation, les pays exportateurs recevaient en dollars le montant de la valeur des biens vendus.

b) *L'amélioration progressive des mécanismes de paiement.*

Dès la création de l'O. E. C. E. les dirigeants européens constatèrent rapidement que le système des accords bilatéraux constituait un obstacle essentiel au développement des échanges puisque dans ce système, il n'est pas possible à un Etat débiteur de régler ses dettes avec les gains réalisés auprès d'autres Etats.

Les pays membres s'efforcèrent de mettre sur pied un système de paiements permettant de résoudre sur une base multilatérale le problème des règlements financiers.

En septembre 1949, un premier pas vers le multilatéralisme fut franchi avec la signature d'un accord de paiement et de compensation qui prévoyait que 25 % des dettes d'un Etat pouvaient être compensées par ses créances sur un autre Etat. Mais ce multilatéralisme partiel présentait encore des inconvénients ; ceux-ci furent supprimés avec la création de l'Union Européenne des Paiements et la mise en application en 1958 de l'accord monétaire signé en 1955.

1° L'Union Européenne des Paiements.

Après la signature de l'accord du 19 septembre 1950, donnant naissance à l'Union Européenne des Paiements, l'Europe est entrée dans l'ère du « multilatéralisme » complet. Chaque Etat membre de l'O. E. C. E. a pu compenser ses dettes et ses créances envers un autre Etat avec ses dettes et ses créances envers tous les autres. Grâce à ce nouveau système, la situation financière d'un Etat dans

l'Union se traduisait *par un seul chiffre* — actif ou passif — vis-à-vis de la Communauté.

Mécanisme de compensation, l'Union Européenne était également un organisme distributeur de crédit et un mécanisme régulateur destiné à corriger les déséquilibres pouvant survenir dans le règlement des échanges intra-européens.

Dès sa mise en fonctionnement, l'U. E. P. prouva son utilité. Si nous nous reportons à la période 1950-1957, nous mesurons l'efficacité de cet organisme. Le total des soldes notifiés par les pays membres au cours de sept premières années de fonctionnement de l'Union Européenne des Paiements s'est élevé approximativement à 38 milliards de dollars. Sur ce total, 27 milliards (70 %) ont été réglés par le mécanisme de compensation sans recours aux versements d'or et aux octrois de crédits. Le solde de 11 milliards a été réglé à concurrence de 8 % au moyen de fonds de contrepartie fournis au titre de l'aide américaine, de 21 % au moyen de crédits U. E. P. et de 71 % par des versements d'or et de dollars.

Les ressources liquides en or et en dollars dont l'Union disposait à la fin de sa septième année d'existence (386,2 millions de dollars) dépassaient de beaucoup le montant net du capital qui avait été initialement souscrit par les Etats-Unis (271,6 millions) et qui avait servi de base au règlement de soldes totalisant 38 milliards de dollars.

2° L'accord monétaire européen de 1955.

Le 5 août 1955, un Accord monétaire a été signé pour permettre aux pays membres de l'O. E. C. E. de poursuivre la coopération instituée grâce à l'U. E. P. au cas où certains d'entre eux désireraient rétablir la convertibilité de leur monnaie. Le 27 décembre 1958, à la demande de la Belgique, la France, l'Allemagne Fédérale, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, l'U. E. P. fit place au mécanisme de paiement créé par l'accord de 1955.

Avant que les dispositions de l'accord du 5 août 1955 n'entrassent en vigueur, il fallut apurer les comptes de l'U. E. P. Un déficit de 14 milliards de dollars fut réglé par les intéressés à concurrence de 80 % en or et 20 % par des prêts.

Avec l'accord monétaire européen, l'Europe s'acheminait vers la convertibilité totale des monnaies.

a) **Constitution d'un Fonds Européen.**

Le Fonds Européen, doté d'un capital de 600 millions de dollars (272 millions de dollars transférés de l'U. E. P. et 328 millions à fournir par les membres au fur et à mesure des besoins) est destiné à octroyer aux pays membres des prêts à court terme — deux ans maximum — pour faire face à des difficultés temporaires des balances des comptes.

b) **Système multilatéral de règlements.**

Ce système dérive de celui de l'U. E. P. Les membres procèdent mensuellement aux règlements par compensation des dettes et des créances. Deux différences séparent le système de celui de l'U. E. P. :

— les règlements ne comportent plus des possibilités de *crédits automatiques ;*

— les sommes incluses dans la compensation doivent être réglées non pas à la parité officielle avec le dollar, mais au cours d'achat et de vente de chaque monnaie nationale. Chaque pays doit donc notifier le cours d'achat et de vente de sa monnaie qui devra être appliqué au règlement mensuel.

II. — L'INADAPTATION DE L'O. E. C. E. AUX PROBLEMES ECONOMIQUES ACTUELS ET LA RECHERCHE DE SOLUTIONS NOUVELLES

Ainsi que nous venons de le constater, l'O. E. C. E. a joué un rôle éminent dans l'œuvre de redressement économique de l'Europe : on lui doit le déserrement progressif des barrières contingentaires et l'amélioration continue des mécanismes de paiement entre les pays européens, conditions essentielles d'une reprise des relations commerciales intra-européennes. Assez rapidement, néanmoins, on constata que la structure et la vocation même de l'O. E. C. E. rendaient difficile la continuation des progrès jusqu'alors enregistrés et exigaient une refonte de cette institution.

Comme le signale le substantiel exposé des motifs du projet de loi autorisant l'approbation de la Convention relative à l'Organisation de Coopération et de Développement économiques « la politique de l'O. E. C. E. en matière d'échanges s'est arrêtée au seuil de la question tarifaire ». Efficace pour réanimer l'économie européenne au lendemain de la guerre, l'Organisation n'était pas suffisamment armée pour s'attaquer aux problèmes d'abaissement des tarifs douaniers et d'harmonisation des politiques économiques : cette inadaptation fut l'une des causes du fractionnement progressif de l'Europe des 18 et de la naissance d'insitutions économiques régionales ayant vocation pour accomplir les tâches que l'O. E. C. E. n'était pas susceptible de réaliser. C'est dans cet esprit qu'il convient notamment de replacer la création de la C. E. E.

Il était impossible, d'autre part, pour les pays européens, de s'en tenir aux seuls résultats jusqu'alors enregistrés. L'application du Code de la libération avait permis à l'O. E. C. E. d'abolir la plupart des pratiques discriminatoires entre les pays membres : un régime d'exception substistait toutefois au profit de la seule Europe occidentale. Or, si à l'origine, la situation économique du vieux continent justifiait le recours à des pratiques exhorbitantes de celles définies par la Charte de la Havane, le retour de la prospérité postulait l'abandon du protectionnisme européen et la mise en œuvre des règles économiques du G. A. T. T.

Ainsi, dès 1957, le problème posé par la réforme éventuelle de l'O. E. C. E. se situait au confluent de deux idées directrices :

D'une part, l'incapacité de l'O. E. C. E. d'aller plus avant dans la voie de la coopération telle que celle-ci avait été conçue dans la Convention d'avril 1948 ;

D'autre part, l'impossibilité pour les Etats européens, en expansion économique constante, de s'en tenir aux seuls résultats acquis et de se soustraire plus longtemps à leurs obligations internationales.

Il s'agissait donc, tout en maintenant le principe de la coopération économique de trouver une formule nouvelle, fondée sur la prospérité européenne, adaptée à la division institutionnelle nouvelle de l'Europe (C. E. C. A., C. E. E., etc.) et susceptible d'accueillir les Etats-Unis et le Canada.

Dans l'évolution des négociations dont l'aboutissement correspond à la signature de la Convention du 14 décembre 1960, nous ne retiendrons que les éléments essentiels :

1° Les tentatives de création d'une zone de libre échange ;

2° La tentative de création d'une Association économique européenne ;

3° La création de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques.

§ 1. — **Tentatives pour créer une zone de libre échange.**

C'est au cours de l'année 1956 que naquit l'idée d'une transformation éventuelle de l'Organisation Européenne de Coopération Economique en zone de libre échange. En effet, dès le mois de juillet 1956, le Conseil des Ministres de l'O. E. C. E. avait décidé d'étudier les formes et les méthodes possibles d'une association, sur une base multilatérale, entre les six pays du futur Marché Commun et les pays qui n'y participaient pas.

Après qu'un groupe de travail, constitué à la demande du Conseil de l'O. E. C. E., eût estimé possible la réalisation d'une association de libre échange groupant les dix-sept membres de l'O. E. C. E., la décision d'entamer des négociations fut prise en février 1957. La signature du Traité de Rome — le 25 mars 1957 — ne fit que hâter la préparation des négociations. En effet, deux séries de motifs, d'ailleurs opposés, militaient en faveur de la créa-

tion d'une zone de libre échange : pour ceux qui estimaient que le projet britannique était destiné à faire échouer le Marché Commun, il convenait de redoubler d'efforts. Pour ceux qu'inquiétait le caractère protectionniste de la C. E. E., la perspective d'une zone de libre échange à l'échelon des dix-sept était rassurante.

Derrière les décisions du Conseil de l'O. E. C. E., il y avait, certes, le souci de préserver l'unité économique de l'Europe, le désir de donner une vigueur nouvelle à l'association des dix-sept ; mais il y avait aussi la brusque prise de conscience par les Britanniques de la « réalité » du Marché Commun.

Pour les défenseurs du libre échangisme, l'instauration d'une organisation économique nouvelle — plus importante par le nombre de ses membres que la C. E. E. — pallierait dans une certaine mesure les inconvénients causés par leur absence du Marché Commun. Avec la création d'une zone de libre échange, la Grande-Bretagne pouvait, selon l'expression de M. Uri, « réconcilier sa position européenne et sa position impériale ».

Pendant plusieurs années, les négociations se poursuivirent : au mois de décembre 1958, les efforts de rapprochement entre les Six et les Onze s'avérant inopérants, le projet de création d'une zone de libre échange fut abandonné. En fait, au terme des négociations, les plans initiaux avaient considérablement évolué.

A. — Le projet britannique de création d'une zone de libre échange

Les négociations relatives à la création d'une zone de libre échange furent menées principalement dans le cadre du « Comité Maudling », ainsi baptisé du nom de son président, le Ministre britannique Reginald Maudling. Le 15 janvier 1958, au Château de la Muette, les représentants des Dix-Sept examinèrent le plan britannique, qui servait de document de base à la négociation. A la suite des critiques formulées, notamment par les représentants des six pays du Marché Commun, à l'encontre du mémorandum de la Grande-Bretagne, le chef de la délégation britannique répliqua qu'il n'était pas question d'exclure l'agriculture de la zone de libre échange, mais de négocier parallèlement deux accords, l'un pour le secteur industriel, l'autre pour le secteur agricole. Schématiquement décrites, les propositions anglaises, auxquelles se ralliaient

la Suisse et les Pays scandinaves, préconisaient, en matière agricole, l'adoption d'un régime spécial et, en matière industrielle, la libération des échanges par la démobilisation douanière et contingentaire. La zone de libre échange devait ainsi assurer l'abaissement des tarifs douaniers au même rythme que celui qui est prévu dans le Traité de Rome. Simultanément, mais à titre distinct, serait réglée la question agricole.

En plaçant le problème agricole sur le même pied que le problème industriel, le mémorandum britannique s'efforçait de répondre aux critiques françaises et, notamment, à celles faites par M. Temple, le 14 janvier 1958, lors de la session du Conseil de l'Europe, qui avait affirmé l'impossibilité d'exclure de la négociation les produits agricoles.

Il est évident que l'ensemble du projet britannique reposait sur l'idée que l'application d'un traitement discriminatoire aux pays tiers de la part de la C. E. E. allait perturber les courants commerciaux traditionnels : la création d'une zone de libre échange, pratiquement limitée aux produits industriels, répondait avec tant de bonheur aux intérêts du Royaume-Uni, qu'un tel projet ne pouvait manquer de susciter une certaine méfiance.

B. — Le contreprojet français

La France opposa à la proposition britannique un contreprojet destiné à substituer à la « zone de libre échange » une « Union Européenne de Coopération économique ». Les dispositions du Memorandum français prévoyaient que la libération des échanges serait introduite dans les relations commerciale entre les Onze et les Six non pas en bloc, mais par grands secteurs de production. En outre, deux secteurs recevraient un statut particulier, celui du charbon et de l'acier et celui de l'agriculture. C'est à l'O. E. C. E. que serait confié le soin de faire fonctionner l'ensemble des institutions nouvelles et notamment l'établissement des règles touchant à la libération des échanges et à la concurrence.

La proposition française ne recueillit pas l'adhésion des négociateurs britanniques. Les critiques anglaises se manifestèrent, notamment en mai 1958, lors de la session de l'Assemblée du Conseil de l'Europe.

Un mois plus tard, l'Assemblée Parlementaire Européenne adoptait une résolution approuvant le principe d'un accord associant à la C. E. E. et à la C. E. C. A. les autres membres de l'O. E. C. E. Cette résolution affirmait explicitement que l'accord devait englober les secteurs agricole et industriel et préserver les traités instituant la Communauté des Six : en conséquence, l'Association Economique Européenne devait être conçue comme une association des Onze à la C. E. E. et non comme une association entre 17 pays.

Entre temps, le Ministre italien M. Guido Carli avait proposé un plan transactionnel : ce projet consistait à harmoniser les droits de douane entre les pays de la zone de libre échange. Pour combler les écarts tarifaires actuels, il serait fixé des limites entre lesquelles les pays seraient libres d'arrêter unilatéralement leurs droits vis-à-vis des pays tiers.

Le problème de la création d'une zone de libre échange — telle que celle-ci avait été conçue dans les projets britanniques — avait donc considérablement évolué depuis le début des négociations. C'est dans une nouvelle voie que s'engageaient désormais les pourparlers : la C. E. E. avait pris corps et se présentait désormais comme un ensemble homogène peu désireux de « se fondre » dans une zone de libre échange.

En outre, l'affirmation dans le plan français du caractère largement ouvert de la C. E. E. et de la volonté de l'Europe des Six de développer les échanges avec les pays tiers avait apaisé bien des inquiétudes.

§ 2. — **La tentative de création d'une Association Economique Européenne.**

L'impossibilité de créer une vaste zone de libre échange n'empêcha pas les dirigeants européens de rechercher une formule nouvelle qui éviterait à l'Europe d'être coupée en deux blocs. La création d'une Association Economique Européenne, proposée en juin 1958 par l'Assemblée Parlementaire Européenne, fut également recommandée en octobre de la même année par l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe : le terme d'Association Economique Européenne paraissait plus adapté aux fonctions du futur organisme que celui de zone de libre échange.

C'est ainsi que, du 20 au 23 octobre 1958, les représentants des 17 pays membres de l'O. E. C. E. se réunirent à Paris pour trouver une solution de rechange à la question de la zone de libre échange.

Un document, approuvé par les six Ministres de la C. E. E., servait de base de négociations : le rapport « Ockrent » (du nom du délégué de la Belgique à l'O. E. C. E.) précisait les moyens d'articuler la C. E. E. avec un organisme plus large et reprenait, en l'assouplissant, le mécanisme de « la libération par secteurs », tel qu'il avait été présenté dans le contreprojet français.

En fait, la solution du problème ne progressait pas. Il était difficile, en particulier, pour les membres du Marché Commun, d'admettre que certains pays participant à l'Association puissent modifier unilatéralement leurs tarifs douaniers à l'égard des pays tiers sans consulter leurs partenaires. Malgré les affirmations de M. Maudling, selon lesquelles la Grande-Bretagne n'était pas la seule à jouir des régimes préférentiels, les négociations piétinaient. Afin de ne pas aboutir à une rupture, on décida que le Comité Maudling se réunirait de nouveau les 13 et 14 novembre 1958 pour tenter de sortir les pourparlers de l'impasse.

Le 14 novembre 1958, à l'issue du Conseil des Ministres français, un communiqué annonçait l'échec des négociations.

*
* *

Malgré les efforts déployés au cours des pourparlers et malgré la volonté des négociateurs de mettre sur pied une organisation européenne multilatérale, l'échec de la tentative de création d'une zone de libre échange regroupant les pays membres de la C. E. E. et ceux de l'O. E. C. E. n'appartenant pas au Marché Commun s'explique par trois raisons :

1° Alors que l'Europe des Six forme un ensemble économique et géographique relativement homogène, l'ensemble des onze autres pays de l'O. E. C. E. destinés à figurer dans la zone de libre échange constitue un rassemblement économique hétérogène ;

2° Marché Commun et zone de libre échange répondent à des soucis différents : dans l'un, l'union douanière prélude à l'union

économique, dans l'autre, au contraire, le souci de développer les échanges et les relations commerciales au sein d'une institution régionale s'est toujours accompagné de la volonté de conserver les mains libres dans les autres sphères géographiques ;

3° A l'arrière-plan des négociations entre les Six s'est toujours manifestée une volonté d'unification politique ; il est difficile de déceler un pareil souci dans l'instauration d'une zone de libre échange.

*
* *

§ 3. — La création de l'O. C. D. E.

Paradoxalement, les négociations menées depuis de longs mois dans le cadre de l'O. E. C. E. avaient abouti au résultat inverse de celui que l'on recherchait : la signature de la Convention de Stockholm donnant naissance, en juillet 1959, à l'Association Européenne de Libre Echange accentuait la division économique de l'Europe. Désormais l'O. E. C. E. était pratiquement scindée en trois blocs :

— les six pays de la C. E. E. (Allemagne, Belgique, Hollande, Luxembourg, France et Italie) ;

— les sept pays de l'A. E. L. E. (Grande-Bretagne, Autriche, Danemark, Norvège, Portugal, Suède et Suisse) ;

— les cinq pays de l'O. E. C. E. n'appartenant ni à la C. E. E. ni à l'A. E. L. E. (Association Européenne de libre échange).

Cette situation ne manqua pas de susciter les plus vives inquiétudes sur la solidarité économique du continent européen et sur les chances, encore lointaines il est vrai, d'une unification politique.

Cependant, un événement important allait préparer le regroupement économique du monde occidental : il s'agissait du voyage en Europe (7 au 12 décembre 1959) de M. Douglas Dillon, Sous-Secrétaire d'Etat américain aux Affaires économiques.

Les Etats-Unis, en effet, dont la balance commerciale, pour la première fois, a été déficitaire envers l'Europe, estimaient nécessaire de reviser les relations économiques entre les deux rives de l'Atlantique.

En outre, les Américains étaient partagés entre le souci politique de favoriser le rapprochement de l'Europe des Six et de l'Europe des Sept et l'inquiétude de voir l'entente économique de l'Europe se réaliser à leurs dépens. Ces considérations expliquent, en partie, les raisons de la venue en Europe de M. Dillon. Des nombreuses conversations qui se déroulèrent lors de mission, M. Dillon avait dégagé un plan d'action que le Président Eisenhower allait mettre en œuvre lors de la Conférence occidentale au sommet du 21 décembre 1959.

La Conférence au sommet, bientôt suivie, le 13 janvier 1960, d'une Conférence économique, posèrent les premiers jalons de la future O. C. D. E.

A l'issue de la Conférence économique, les représentants des treize pays occidentaux réunis à Paris adoptèrent trois résolutions essentielles :

1° Une conférence des représentants des vingt Gouvernements membres ou associés de l'O. E. C. E. et de la C. E. E. se réunira, le 18 avril 1960, à Paris. Quatre personnalités choisies en raison de leur compétence (MM. Clappier, Burgess, Gore Booth, Zolotas) prépareront le rapport servant de base à la discussion sur le réaménagement de l'O. E. C. E.

2° En matière commerciale, les problèmes économiques qui se posent aux pays occidentaux seront étudiés en commun. Un comité de vingt et un membres se réunira périodiquement ; le secrétariat du G. A. T. T. sera invité à participer aux discussions, la question des relations entre les Six et les Sept sera examinée en priorité.

3° En matière d'aide aux pays sous-développés, un Comité de neuf membres sera constitué afin de coordonner l'aide des pays occidentaux aux Etats en voie de développement. Il convient de noter que le Comité des Neuf s'est réuni à Washington le 9 mars 1960.

A côté des promoteurs de cette réunion (France, Belgique, Italie, Allemagne, Grande-Bretagne, Portugal, Etats-Unis, Canada, Commission de la C. E. E.), le Japon et les organisations internationales telles que la B. I. R. D., la Banque européenne d'investissements et l'I. C. A. (International Cooperation Administration) ont participé aux débats.

Au cours de la réunion organisée dans le but d'assurer, par les Pays européens, la relève de l'effort américain, les experts des

Six ont souhaité l'accroissement de la participation de la C. E. E. à l'I. D. A. (International Development Association), l'établissement de programmes d'ensemble, la répartition rationnelle des ressources mises à la disposition des pays bénéficiaires.

Ainsi, avant que l'organisme destiné à succéder à l'O. E. C. E. n'ait vu le jour, les décisions de principe prises au cours des conférences de décembre 1959 et de janvier 1960 laissaient prévoir ce que serait la future O. C. D. E.

A l'issue de la réunion du 13 janvier 1960, la définition de la nouvelle politique de coopération économique occidentale était fondée :

1° Sur la constitution d'un véritable bloc économique atlantique, groupant notamment l'Europe des Six et l'Europe des Sept ;

2° Sur le souci de favoriser le développement des pays moins développés et de mener des politiques commerciales axées sur l'utilisation rationnelle des ressources économiques et le maintien d'harmonieuses relations internationales ;

3° Sur la participation plénière des Etats-Unis et du Canada à l'O. C. D. E.

Au cours du premier semestre 1960, la future O. C. D. E. allait prendre une physionomie plus précise avec la parution et l'adoption du rapport des « Quatre Sages ». Enfin, le 14 décembre 1960, était signée la Convention de Coopération et de Développement Economiques.

III. — ANALYSE DE LA CONVENTION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

L'Organisation de Coopération et de Développement économiques réunit 20 pays : 18 membres de l'O. E. C. E. (la République Fédérale d'Allemagne, la République d'Autriche, le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, l'Espagne, la République française, le Royaume de Grèce, l'Irlande, la République d'Islande, la République Italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume de Norvège, le Royaume des Pays-Bas, la République Portugaise, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, le Royaume de Suède et la République de Turquie) plus les Etats-Unis et le Canada.

L'analyse de la convention qui a donné naissance au nouvel organisme international nous met en présence de deux séries de dispositions :

— les unes déterminent les missions de l'O. C. D. E ;

— les autres concernent sa structure et son fonctionnement.

§ 1. — L'O. E. C. E. définie par sa structure et son fonctionnement.

Les dispositions relatives à la structure et au fonctionnement du nouvel organisme se rapprochent très sensiblement des dispositions ayant le même objet dans la Convention de Coopération Economique Européenne.

A. — Structure de l'O. C. D. E.

L'O. C. D. E. est dotée d'un conseil groupant soit les ministres, soit les représentants permanents des pays membres. Il est évident que les problèmes importants seront réglés lors des sessions ministérielles ; toutefois, les impératifs de continuité et de rapidité dans l'examen des problèmes économiques exigent la présence de représentants permanents. Des Comités spécialisés assistent le Conseil dans l'exécution des missions qui lui sont imparties par la Convention (Comité d'aide au développement, Comité d'assistance technique, Comité directeur de l'accord monétaire européen, Comité

de la recherche scientifique, etc.). Aucune disposition ne limite le nombre de ces organismes subsidiaires qui pourront être créés, selon les besoins, par le Conseil de l'O. C. D. E.

Les attributions du Secrétariat général de l'Organisation sont renforcées par rapport à celles du Secrétariat de l'O. E. C. E. : à côté des missions traditionnelles qui lui sont assignées, le Secrétaire général de l'O. C. D. E. préside le Conseil lors des sessions des représentants permanents. Il est probable que le Secrétaire général deviendra ainsi l'une des chevilles ouvrières du nouvel organisme. La personnalité même du Secrétaire général désigné, M. Thorkil Kristensen, personnalité politique danoise, spécialisée dans les questions économiques, ne fera que renforcer l'autorité du Secrétariat général de l'O. C. D. E.

B. — Fonctionnement.

Dans l'exercice de ses fonctions, l'organisation disposera de deux séries de pouvoirs : elle pourra prendre des décisions obligatoires pour les pays membres et formuler des recommandations. L'adoption d'une décision est cependant subordonnée à l'accord unanime de tous les membres de l'O. C. D. E. Toutefois, afin d'assouplir la rigueur de la règle de l'unanimité, l'O. C. D. E. aura la possibilité, dans certains cas, avec l'accord unanime du Conseil, de décider un autre mode de votation.

L'abstention est autorisée par l'article 6 de la Convention. Le refus de participer à l'adoption d'une décision permet ainsi à un pays membre d'éviter que la décision soit applicable au pays qu'il représente, sans pour autant paralyser l'ensemble du système par le jeu du veto.

§ 2. — **L'O. C. D. E. définie par les missions qui lui sont imparties.**

L'article premier de la Convention du 14 décembre 1960 est ainsi conçu :

« L'Organisation de Coopération et de Développement économiques (appelée ci-dessous l' « Organisation ») a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

« *a*) à réaliser la plus forte expansion possible de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays

membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;

« *b*) à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que non membres, en voie de développement économique ;

« *c*) à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire, conformément aux obligations internationales. »

Telles qu'elles sont ainsi exposées, les missions assignées à l'O. C. D. E. se ramènent, en pratique, à deux objectifs essentiels : la poursuite de l'expansion économique dans le monde occidental et le développement de l'aide aux pays sous-développés. Le premier ne fait que reprendre, en l'actualisant, la mission traditionnelle de l'O. E. C. E. ; le second, au contraire, ouvre un champ d'action nouveau.

A. — La poursuite de l'expansion économique dans le monde occidental

En tant qu'organisme successeur de l'O. E. C. E., l'O. C. D. E. reçoit comme objectif la recherche de l'expansion dans la stabilité, la progression des niveaux de vie dans les pays membres, le développement du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire.

Désormais, la poursuite de ces objectifs se déroule à l'échelle du monde occidental. Pour atteindre de tels objectifs, les Etats signataires de la Convention du 14 décembre 1960 s'engagent à s'informer mutuellement, à se consulter en permanence, à coopérer étroitement et à coordonner leurs actions.

La souplesse — voire l'imprécision — des missions ainsi assignées à l'O. C. D. E. ne doit pas faire illusion. Derrière la phraséologie un peu solennelle de cette Convention se cache une évolution certaine de la politique de coopération économique — notamment en matière de libération des échanges — telle qu'elle a été menée dans le cadre de l'O. E. C. E.

En signant la Convention du 14 décembre, l'Europe occidentale abandonne les principes contenus dans « le Code de la Libération » et accepte d'assumer les règles commerciales définies par

le G. A. T. T. La nouvelle organisation internationale perd ainsi les pouvoirs de décision en matière commerciale que détenait l'O. E. C. E. en prescrivant des pourcentages de libération ou proscrivant certaines formes d'aide à l'exportation. Désormais, le Conseil de l'O. C. D. E. se référera aux règles établies dans le cadre du G. A. T. T. et non à des dispositions spécifiquement européennes.

Ainsi que nous l'avons déjà signalé, le retour de la prospérité économique en Europe ne justifiait plus le maintien de règles commerciales différentes de celles appliquées dans le cadre mondial. De plus, l'entrée des Etats-Unis dans le nouvel organisme a contribué à renforcer cette évolution : les Américains ne pouvaient souscrire, dans le cadre de l'O. C. D. E., à des principes commerciaux qui leur seraient imposés par une organisation régionale et qui auraient dérogés aux règles du G. A. T. T. Même si le Gouvernement américain avait accepté un régime dérogatoire, le Congrès l'aurait refusé.

La référence aux règles du G. A. T. T. n'exclut pas, pour autant, l'examen des problèmes commerciaux entre les Etats membres de l'O. C. D. E. Bien que des objectifs précis ne soient pas assignés à l'O. C. D. E. en matière de commerce international, la compétence commerciale du nouvel organisme est incontestable, ne serait-ce que par la création d'un « Comité des Echanges », organisme dans lequel les divers points de vue des vingt Etats membres seront confrontés. Cependant, le Comité se référera, dans la définition de la politique commerciale, à « l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce » et non au « Code de la libération ».

*
* *

B. — La politique d'aide aux pays sous-développés

En acceptant de « contribuer au développement économique des pays membres et non membres en voie de développement économique... » les Etats signataires de la Convention du 14 décembre 1960 ont orienté les missions de l'O. C. D. E. dans une voie relativement nouvelle : celle du développement rationnel des pays insuffisamment équipés.

Le souci exclusif de renforcer le progrès économique des seuls Etats membres eût été particulièrement grave à une époque où la plupart des Etats signataires de la Convention du 14 décembre 1960 jouissent d'une prospérité incontestable et se partagent une fraction importante de la richesse mondiale.

Il serait injuste, toutefois, d'affirmer que l'aide aux pays sous-développés constitue une innovation dans l'énumération des missions confiées à l'O. C. D. E. L'Organisation européenne de Coopération économique avait déjà apporté son concours et son aide à ceux des pays membres qui sont en voie de développement (Espagne, Grèce, Islande, Turquie). Il est probable qu'à l'égard de ces pays, l'O. C. D. E. ne fera que reprendre — et améliorer — la politique de l'O. E. C. E. (examen des programmes d'assistance, etc.).

Pour les pays sous-développés, qui n'appartiennent pas à l'O. C. D. E., l'action du nouvel organisme sera beaucoup plus novatrice.

Nous avons déjà eu l'occasion de signaler qu'au mois de janvier 1960, les Etats-Unis, le Canada, certains pays d'Europe, ainsi que le Japon, avaient formé un organisme (le G. A. D.) dont le but consistait à améliorer les méthodes pour rendre plus efficace l'aide aux pays en voie de développement. Cet organisme a été intégré à l'O. C. D. E. sous le nom de Comité d'aide au développement.

A défaut d'une entente mondiale, c'est donc dans ce cadre même du bloc atlantique que l'aide aux pays sous-développés va être envisagée.

Le premier problème auquel le Comité d'aide devra s'attaquer sera incontestablement une meilleure répartition de la charge financière entre pays membres de l'O. C. D. E. Deux raisons déterminantes militent en faveur d'une revision de la répartition des charges créées par l'aide aux pays en voie de développement : la prospérité économique croissante de l'Europe occidentale et les difficultés actuelles des finances américaines.

La parution récente d'un rapport de l'O. E. C. E. sur « les moyens financiers mis à la disposition des pays en voie de développement économique de 1956 à 1959 » ne fait que souligner la nécessité et l'urgence d'une revision de la répartition entre les Etats occidentaux de l'aide financière aux pays sous-développés.

Votre rapporteur a cru utile de puiser quelques renseignements chiffrés dans ce rapport, ne serait-ce que pour souligner l'effort

considérable accompli par notre pays dans le domaine de l'aide financière aux pays sous-développés :

1° Quelle est la contribution de la France dans l'ensemble de la politique occidentale d'aide financière aux pays sous-développés de 1956 à 1959 :

	Millions de dollars.
Ensemble des pays industriels membres de l'O. E. C. E.	12.876
Autriche	49
Belgique	394
Danemark	48
France	4.921
Allemagne	2.328
Irlande	2
Italie	552
Luxembourg	8
Pays-Bas	850
Norvège	6
Portugal	183
Suède	111
Suisse	393
Royaume-Uni	3.149
Etats-Unis	14.062
Canada	464

Sur un montant total de 27.402 millions de dollars, la France se classe en seconde position, avec 4.921 millions de dollars, derrière les Etats-Unis (14.062 millions de dollars) et devant le Royaume-Uni (3.149 millions de dollars) et l'Allemagne (2.328 millions de dollars).

Si nous considérons l'effort financier consenti par les seuls pays membres de l'O. E. C. E., notre pays se classe nettement en tête en fournissant près de 40 % des sommes totales allouées par les pays membres de l'O. E. C. E. aux pays sous-développés.

Si nous confrontions l'aide financière de chaque pays à son revenu national et à sa population, la France prendrait la première place dans la liste des pays donateurs.

2° Modalités de l'aide financière de la France aux pays sous-développés :

Le montant de l'aide française, à titre bilatéral, en capitaux publics et privés aux pays sous-développés a été de 4,8 milliards de dollars environ entre 1956 et 1959. Ces apports ont eu tendance à augmenter au cours des années 1958 et 1959. Sur le montant total de 4,8 milliards de dollars, 3,27 milliards étaient fournis par le secteur public, 1,56 milliard provenait de fonds privés : l'aide française est allée principalement aux pays sous-développés de la zone franc.

Aide financière du secteur public aux pays sous-développés.

Total des dépenses directes, des subventions et des prêts du secteur public de la France métropolitaine dans le reste de la zone franc (1956-1959).

	1956	1957	1958	1959 (1)
	(Millions de dollars des Etats-Unis.)			
Dépenses directes et subventions pour couvrir des dépenses courantes	203	274	510	**(433)**
Recettes fiscales des départements d'Outre-Mer	(38) (2)	38	36	**(38)**
Dépenses courantes nettes	(165)	236	474	**(395)**
Dépenses directes et subventions à des fins d'investissements	285	344	309	**(457)**
Prêts à des fins d'investissements	223	257	116	**(73)**
Recettes au titre de l'amortissement	(40)	23	41	**(40)**
Prêts d'investissement nets	(183)	234	75	**(33)**

(1) Les chiffres fournis pour 1959 représentent des affectations de crédits. On ne dispose pas encore des chiffres des versements effectifs.

(2) Les chiffres entre parenthèses sont des estimations du secrétariat de l'O. E. C. E.

Deux rubriques du tableau ci-dessus méritent d'être développées dans les deux tableaux suivants :

Subventions accordées par la France pour couvrir des dépenses courantes (y compris les dépenses directes) à la zone franc.

	1956	1957	1958
	(Millions de dollars.)		
Départements d'Outre-Mer	39	28	67
Algérie et Sahara	43	70	98
Etats de la Communauté et Territoires d'Outre-Mer	61	109	221
Tunisie et Maroc	45	50	116
Vietnam, Laos et Cambodge	15	16	9
Total	203	274	510

Source. — Réponse de la France au questionnaire de l'O. E. C. E. sur l'aide aux pays en voie de développement.

Subventions accordées par la France aux fins d'investissements (y compris les dépenses directes) à la zone franc.

	1956	1957	1958	1959 (1)
	(Millions de dollars.)			
Départements d'Outre-Mer	21	21	16	8
Algérie et Sahara	61	111	89	221
Etats de la Communauté et Territoires d'Outre-Mer	183	194	137	106
Tunisie et Maroc	5	6	»	14
Vietnam, Laos et Cambodge	15	13	6	4
Dépenses non réparties (2)	»	»	61	30
Total	285	344	310	393

(1) Crédits de paiement autorisés par la loi de finances.
(2) Principalement des dépenses directes du secteur public aux fins d'investissement.

Source. — Réponse de la France au questionnaire de l'O. E. C. E. sur l'aide aux pays en voie de développement.

CONCLUSION

Ainsi que nous le notions au début de notre rapport, la création de l'O. C. D. E. ne correspond pas à un constat de faillite de l'O. E. C. E., mais au souci de rénover les institutions existantes en fonction des profondes transformations survenues depuis dix ans dans le monde occidental.

Au-delà des textes et des déclarations d'intention, il est permis, toutefois, de se demander quel sera le rôle pratique de la nouvelle organisation ? En fonction des difficultés rencontrées lors des négociations, on constate que la signature de la convention du 14 décembre 1960 n'a pas aplani la totalité des oppositions qui existent au sein du bloc atlantique.

Si l'O. C. D. E. doit être considérée à bien des égards comme un trait d'union entre l'Europe et l'Amérique du Nord, on ne peut que souhaiter que son rôle coordinateur et unificateur se manifeste également entre l'Europe des Six et l'Europe des Sept.

L'O. C. D. E. sera-t-elle le champ clos des luttes entre des conceptions divergentes de la coopération économique ou fournira-t-elle à ses membres les moyens de dépasser les oppositions actuelles ? Telle est bien l'option qui s'offre à la nouvelle organisation.

La lente gestation de la Convention signée le 14 décembre 1960 aura eu le mérite de montrer la solidité de la Communauté Economique Européenne et le désir de la plupart de ses membres de poursuivre la mise en œuvre du Traité de Rome. Cependant, à l'heure où il serait souhaitable que l'union économique vienne couronner l'œuvre d'unification douanière de la Communauté des Six, la tentation du libre échangisme pratiqué à l'échelle du monde occidental ne sera-t-elle pas plus forte que la cohésion actuelle de l'Europe des Six ?

On peut être assuré qu'une mutation du Marché Commun ne pourrait recueillir l'adhésion du Parlement qui, depuis la ratification du Traité de Rome, n'a cessé d'approuver la naissance et le développement de la C. E. E. L'Organisation de Coopération et de Développement ne conservera son véritable but que si elle laisse les organisations régionales qui y sont intégrées s'épanouir et se développer selon leur vocation propre.

On a vu que l'une des tâches fondamentales de l'O. C. D. E. résidait dans l'aide aux pays en voie de développement non membres de l'Organisation. On ne saurait trop souligner l'importance considérable que peut revêtir à cet égard le rôle de l'O. C. D. E. qui devrait être l'organisme coordinateur de l'aide du monde libre à l'effort de développement entrepris dans le tiers monde.

L'une des formes de cette aide résidera nécessairement dans l'aide alimentaire aux pays sous-développés et surpeuplés d'Afrique et d'Asie. En attendant que les besoins potentiels considérables de ces pays, notamment en protéines animales, se traduisent par une demande solvable, il serait extrêmement souhaitable que la France prenne l'initiative de proposer, dans le cadre de l'O. C. D. E., la création d'un Fonds d'aide alimentaire financé par une contribution des Etats au prorata de leur revenu national en faveur de ces pays.

Cette mesure, qui contribuerait au soutien des marchés agricoles des pays évolués du monde libre, constituerait en même temps une contribution appréciable au développement économique et social des pays sous-développés.

Nous devons prendre clairement conscience pour notre part que *l'existence de surplus agricoles réguliers et massifs doit désormais être considérée comme une donnée permanente de l'économie française.*

A brève échéance se posera en France la question de savoir si l'expansion agricole doit être poursuivie ou bien si, au contraire, elle doit être freinée, voire arrêtée, faute de débouchés.

Ce serait pour le monde libre une faute grave de s'engager dans la voie d'une politique agricole malthusienne alors que les deux tiers de la population mondiale se trouvent au bord de la famine.

Le seul moyen de mettre un terme à ce monstrueux paradoxe réside donc dans la mise sur pied d'une politique efficace d'aide alimentaire en faveur du tiers monde.

L'O. C. D. E. nous paraît qualifiée pour constituer le cadre et l'instrument de cette politique.

Votre Commission demande donc très instamment au Gouvernement de prendre les initiatives nécessaires dans ce sens et de lui faire connaître, au cours du débat, sa position à cet égard.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission donne un avis favorable à l'adoption du projet de loi qui est soumis à votre examen.

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix.

Prix : 0,60 NF.